

【研究ノート】

行政のデジタル化政策の現状と課題—デジタル改革の問題点にも触れて

川上 哲

はじめに

2021年10月に成立した岸田文雄政権（以下、岸田政権と略）は、同月の衆議院議員総選挙、2022年7月の参議院議員通常選挙を経て、現在、第二次内閣では第二次改造内閣を組織するに至っている。その岸田政権の看板政策として掲げられたのが「行政のデジタル化（の加速）」であり、岸田首相は自らの出身派閥である宏池会からかつて首相となった大平正芳政権（1978～80年）の看板政策であった「田園都市国家構想」を援用して「デジタル田園都市国家構想」を掲げている。また2023年9月13日に行われた内閣改造後の記者会見では、「デジタルを力として地方経済の成長を図り、同時に、利用者目線を第一に据えて、国と地方の行財政の仕組みを変えていく。このために、デジタル田園都市、行革、規制改革などを束ねる司令塔として『デジタル行財政改革会議』を新たに設置いたします」¹⁾と述べ、デジタル改革の司令塔を新たに設置することを表明した。

以上のように、岸田政権はデジタル改革に並々ならぬ意欲を掲げている。もちろん、デジタル改革や行政のデジタル化といった政策課題は岸田政権になってから初めて掲げられたものではなく、菅前政権、安倍前々政権でも取り組まれてきたものである。森政権が掲げた「e-Japan戦略」を広くデジタル改革の嚆矢と見なすならば、かれこれ20年以上も取り組まれてきた課題でもある。

では一体なぜデジタル改革や行政のデジタル化といった政策課題が現在、ことさら強調されているのであろうか。またこうした政策の狙いはどこにあるのであろうか。本稿では現在進められているデジタル改革、特に行政のデジタル化政策に焦点をあて、その狙いと現状、そして問題点を明らかにしたい²⁾。

I 「スマート自治体への転換」に不可欠な行政のデジタル化

先ほども述べたように、行政のデジタル化自体は以前から取り組まれてきた課題であり、それ自体は特に目新しいものではない。白藤博行が指摘するように、2000年に制定された「高度情報通信ネットワーク形成基本法」をデジタル化政策の嚆矢とするならば、およそ20年以上にわたって展開されてきたものだからである³⁾。

地方自治体を含めた行政のデジタル化については、これまで様々な政策文書において提起さ

れてきたが、自治体関係者に大きなインパクトを与えたのが総務省の研究会が2018年に提起した報告書「自治体戦略2040構想」であった。同構想は第32次地方制度調査会での検討内容をあらかじめ示すために提起されたもので、事実、同調査会が2020年6月26日に公表した答申の名称は「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（以下、第32次地制調答申と略）というものであり、「自治体戦略2040構想」で提起された内容を踏まえたものになっている。同構想の詳細については他の論考にゆだねるが⁴⁾、そこで提起された構想の大きな柱は①スマート自治体への転換、②公共私によるくらしの維持、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化、④東京圏のプラットフォームの4つである。

第32次地制調答申で注目すべきは、「自治体戦略2040構想」の第一の柱である「スマート自治体への転換」に向けた改革の加速化という今後の地方自治体のあり方を規定するような課題が強く打ち出されていることである。同答申は「感染拡大のリスクに対応して、テレワーク、オンラインでの面会、ウェブ会議といったデジタル技術を活用した人とのつながりが、経済、医療、教育をはじめ様々な分野において社会経済活動の継続に大きな効果を発揮している。これにより、距離、組織、年齢、性別等の壁を越え、人や組織、地域がデジタル技術を活用してつながり合うデジタル社会の可能性が広く認識されるに至っており、社会のデジタル化は、地域における多様で柔軟な働き方の実現につながるなど、感染症収束後の『新たな日常』においても一層重要となる」⁵⁾、「全国的に深刻化する人手不足への対応に加え、新型コロナウイルス感染症への対応も契機として、今後、デジタル技術の活用が一層進み、社会全体に普及すると考えられる。これに対応して、行政サービスの提供体制を平時からSociety 5.0における技術の進展を最大限活用したスマートなものへと変革し、デジタル社会の基盤となるサービスを提供していく必要がある。社会全体で徹底したデジタル化が進めば、東京一極集中による人口の過度の偏在の緩和や、これによる大規模な自然災害や感染症等のリスクの低減も期待できる」⁶⁾と述べている。第32次地制調答申では新型コロナ感染症対策と関連付けて行政のデジタル化を進めることが必要であることが強調されているが、「スマート自治体への転換」はコロナ禍が始まる二年前に、既に「自治体戦略2040構想」の中で提起されていた課題であり、コロナ禍によって行政のデジタル化が必要になったわけではない。

では第32次地制調答申、そして現在の地方行政改革の事実上の起点となった「自治体戦略2040構想」が掲げた「スマート自治体への転換」とはどのような内容なのであろうか。そもそも自治体戦略2040構想研究会は、次のような問題意識から改革構想を提起している。すなわち「自治体戦略2040構想は、2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために必要となる新たな施策（アプリケーション）の開発とその施策の機能を最大限発揮できるようにするための自治体行政（OS）の書き換えを構想するものである」⁷⁾というものである。ここでいう「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機」とは、高齢化がピークに達すると見込まれる2040年頃の日本社会のことを指しており、具体的には年金・医療・介護需要の増大と少子化による労働力不足のことである。こ

れを自治体行政に当てはめれば、行政需要の増大の一方、自治体職員の不足＝行政による供給の不足ということになる。これが同研究会報告が述べる「内政上の危機」に他ならない。そして「内政上の危機」に対応するため、自治体の在り方自体を転換しなければならないというのが同研究会の問題意識なのである。そこで打ち出されたのが「スマート自治体への転換」である。「スマート自治体」とは、「従来の半分の職員」でも自治体運営に支障をきたさないよう AI などの破壊的技術を活用した業務の省力化、デジタルを活用した行政運営を軸とした自治体の在り方のことである。こうした「スマート自治体」を目指して今、進められているのがデジタル改革、行政のデジタル化なのである。

Ⅱ デジタル改革・行政のデジタル化政策の現状

1 デジタル改革関連法の内容

現在の行政のデジタル化政策は、菅前政権で成立したデジタル改革関連法に沿って直接的には遂行されている。そこでまずはデジタル改革関連法とはどのような内容なのかを整理しておく。同法は①デジタル社会形成基本法、②デジタル庁設置法、③デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律、④地方公共団体情報システムの標準化に関する法律、⑤公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律、⑥預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律から構成される。マスメディアでは、デジタル庁の設置をその目玉政策として取り上げたが、同庁の設置はデジタル改革関連法の一部に過ぎず、上記の①デジタル社会形成基本法や④の地方公共団体情報システムの標準化に関する法律も同時に審議されているように、同法で打ち出されている施策は、デジタル庁という一行政機関を新たに立ち上げるといった機構改革ではないことが重要な点である。

デジタル改革関連法の中心となるのがデジタル社会形成基本法であり、デジタル社会化に向けた基本構想を示すのがその中身である。具体的には基本理念や施策の策定に係る基本方針、国や地方公共団体及び事業者の責務、デジタル庁の設置並びに重点計画の作成について定めるとしている。

デジタル社会形成にむけた理念とは「デジタル社会の形成が、我が国の国際競争力の強化及び国民の利便性の向上に資するとともに、急速な少子高齢化の進展への対応その他の我が国が直面する課題を解決する上で極めて重要であることに鑑み、デジタル社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進し、もって我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活の実現に寄与する」ことであると謳われている。ここに示されているように、デジタル社会化の目的は日本の国際競争力の強化である。また「急速な少子高齢化の進展への対応その他の我が国が直面する課題」⁸⁾とも述べているように、少子高齢化への対応、つまり、その対応のほとんどを担う地方自治体を、デジタル社会化を前提にした組織に改革していくことも目的とされて

いる。「国民の幸福な生活の実現に寄与する」と述べているが、それはデジタル社会が実現した暁の結果という位置づけに過ぎず（デジタル社会が幸福な生活につながるかは別として）、同法案の目的はあくまでも国際競争力の強化や地方自治体を含めた行政のデジタル化である。

さらにデジタル社会形成基本法で設置が謳われたデジタル庁についての設置を定めているのがデジタル庁設置法である。同庁は「デジタル社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進するため、デジタル社会の形成に関する内閣の事務を内閣官房と共に助けるとともに、デジタル社会の形成に関する行政事務の迅速かつ重点的な遂行を図ること」⁹⁾を任務として内閣に置くとしている。

ここで問題となるのはデジタル庁の行政組織上の位置づけである。通常、「庁」は消防庁や中小企業庁などのように、総務省や経済産業省などの外局として内閣府設置法や国家行政組織法によって定められた国の行政機関のことを指す。デジタル庁は単に「内閣に、デジタル庁を置く。」とされているだけである。内閣府でもなく内閣官房でもなく、「内閣」に置かれるとされているだけで、行政組織上の位置づけが極めてあいまいな組織がデジタル庁である。同様の組織に復興庁（同庁も内閣に設置されている）があるが、同庁はあくまでも時限的に設置される組織である（そのため国家行政組織法の適用除外となっている）。

同庁の事務としては「デジタル社会の形成のための施策に関する基本的な方針に関する企画立案・総合調整」とされており、マスメディアでも指摘されているように、デジタル化に関する施策の司令塔的役割を果たす機関であることは間違いない。同庁の長、そして主任の大臣は内閣総理大臣である。しかし主任の大臣とは別に同庁の事務を統括する担当大臣も置くとしており、この点でも同庁の行政組織上の位置づけが不明確である。そしてデジタル庁担当大臣はデジタル社会化に向けた施策を円滑に進めるために関係行政機関の長（要するに各省の大臣）に対する勧告権を持つとされている。

そして地方自治体にとって、実務上、極めて大きな影響をもたらすと予想されるのが地方公共団体情報システムの標準化に関する法律である。同法は「地方公共団体情報システムの標準化に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、基本方針及び地方公共団体情報システムに必要とされる機能等についての基準の策定その他の地方公共団体情報システムの標準化を推進するために必要な事項を定め、もって住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化に寄与することを目的とする」¹⁰⁾とされているように、基本的には地方自治体の情報システム＝デジタル化を統一した基準に基づいて推進していくことを要請する内容である。どのような事務が対象となるかは政令で定めるとしているが（「標準化対象事務」と呼ばれる）、情報システムを活用していない事務などは実際にはほとんどないので、児童手当、国民健康保険、国民年金、障害者福祉、後期高齢者医療、介護保険、生活保護、子ども・子育て支援など、地方自治体が担う事務のほとんど全てがその対象となり得るものである。

2 自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画

デジタル改革関連法と符節を合わせるように、2020 年 12 月 25 日、総務省は「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」を公表した（以下、DX 推進計画と略）。DX とはデジタル・トランスフォーメーション（Digital Transformation）の略語とされ、transformation の trans は cross という単語とほぼ同義であることから cross を「X」と表して DX と表記している。では DX 推進計画はどのような内容なのかを次に検討していこう。

DX 推進計画が公表された同日（2020 年 12 月 25 日）に、「デジタル・ガバメント実行計画」の改訂版が閣議決定されている。「デジタル・ガバメント実行計画」は 2018 年 1 月に最初に決定され、デジタル社会化に向けた施策を実行していくための工程表を含めた計画のことである。各省庁は同実行計画を踏まえてそれぞれの領域でデジタル化を推進していくことになるわけだが、その総務省版＝自治体版の計画が DX 推進計画に相当する。DX 推進計画の対象期間は 2021 年 1 月から 2026 年 3 月までの約 5 か年である。

（1）最高情報統括責任者（CIO）と CIO 補佐官

DX 推進計画では「首長の理解とリーダーシップの下、最高情報統括責任者（CIO）を中心とする全庁的な DX 推進体制を整備する。CIO は、言わば庁内マネジメントの中核であり、庁内全般を把握するとともに部局間の調整に力を発揮することができるよう、副市長等であることが望ましい」との記載がある。最高情報統括責任者（CIO＝Chief Information Officer）とは情報システム関連業務とそのマネジメントの責任者のことであり、自治体の首長とは別に置かれる役職のことである。DX 推進計画によれば、2019 年 4 月 1 日時点で既に 1,528 の自治体に CIO が置かれているとされている。また CIO を情報システムに関する専門的知見に基づいて補佐する役職として CIO 補佐官を置き、その任用を積極的に進めることが明記されている。CIO 補佐官については外部人材を積極的に任用することが謳われてもいる。

こうした人的側面で自治体 DX を推進していく上で、これまでネックとなってきたのが情報システム等に精通した人材の不足である。DX 推進計画はその点に触れ「自治体の DX 推進に当たっては、CIO のマネジメントを専門的知見から補佐する CIO 補佐官等の役割が鍵となることから、ICT の知見を持った上で、自治体現場の実務に即して技術の導入の判断や助言を行うことのできるデジタル人材を確保することが必要であるが、市区町村においては、適任者が見つけれないなどその人材確保が課題となっており、現在、外部からデジタル専門人材を任用している市区町村はほとんどない」¹¹⁾とその現状を憂いている。その打開策として DX 推進計画で謳われているのが外部人材の積極的な任用である。同計画では「自治体は、DX の推進体制を検討するに当たり、CIO 補佐官等について内部に適切な人材がいなかった場合には、国の支援等も活用して、外部専門人材の活用を積極的に検討する。その際は、CIO 補佐官等に求める業務の内容や量によっては、限られた人材を有効活用する観点からも、他の団体との兼務等を前提とした任用も検討することが望ましい」¹²⁾と述べている。人材が足りないから外部から人材を任

用するというのは別に不思議なことではないが、問題なのは「他の団体との兼務等を前提とした任用も検討することが望ましい」としていることである。具体的には CIO 補佐官等に外部人材を任期付職員や特別職非常勤職員として任用することを想定し、その際、「民間企業との雇用関係を継続し、従業員としての地位を保有したまま任用すること」や「民間水準を考慮して給与を設定すること」が DX 推進計画では謳われている。また一人が複数の自治体の CIO 補佐官等を努めるなど、人材の兼務も想定している。さらに外部人材の任用にあたっては、その経費を交付税措置することも想定している。

（２）自治体の情報システムの標準化・共通化

自治体における情報システムの標準化・共通化については、先ほど触れた「デジタル・ガバメント実行計画」においても重点が置かれており、「我が国の地方公共団体全体のデジタル・ガバメント構築を進めるためには、地方公共団体のデジタル・ガバメントを支える情報システム等を個別に整備することは非効率であることから、今後は、地方公共団体における情報システム等の共同利用を推進していくべきである」¹³⁾と述べ、標準化・共通化が強く推し進められている。

DX 推進計画では、自治体の基幹系 17 業務システムを国が策定する仕様に準拠したシステムへの移行が目指されている（現在は 20 業務に拡大）。基幹系 17 業務システムとは、①住民基本台帳、②選挙人名簿管理、③固定資産税、④個人住民税、⑤法人住民税、⑥軽自動車税、⑦国民健康保険、⑧国民年金、⑨障害者福祉、⑩後期高齢者医療、⑪介護保険、⑫児童手当、⑬生活保護、⑭健康管理、⑮就学、⑯児童扶養手当、⑰子ども・子育て支援に関わる業務システムのことを指す。これらを見ても明らかなように、自治体業務のほとんど全てである。

これらの業務を国が策定する仕様に準拠したシステムへと移行させるため、最初に述べたデジタル改革関連法案の中に地方公共団体情報システムの標準化に関する法律案が入っているわけである。同法案の第四条の 2 に「地方公共団体は、前条の基本理念にのっとり、国との連携を図りつつ、地方公共団体情報システムの標準化を実施する責務を有する」と書かれているように、情報システムの標準化は地方自治体が実施しなければならない施策となっている。

（３）自治体情報システム稼働の鍵となるマイナンバーカード

自治体側が情報システムの整備を進めたとしても、利用する国民の側がそれに対応していなければデジタル社会の実現などは絵に描いた餅である。そこでカギとなるのがマイナンバーカードの普及である。「デジタル・ガバメント実行計画」においては、2022 度末までにほぼ全国民にマイナンバーカードが行き渡ることを目指して普及を強力に推進するとしており、マイナポイントなど金銭的なインセンティブを付けて普及促進を図っている。マイナンバーカードの普及を前提に、DX 推進計画では、子育て支援関係や介護関係、災害支援関係や自動車保有関係の 31 の手続きをオンラインで行える体制を整備するとしている。

Ⅲ 総務省による地方自治体デジタル化政策の推進と現状

1 デジタル化に向けた組織体制整備の現状

次に地方自治体レベルでのデジタル化の現状について見ておく。先ほど触れた「デジタル・ガバメント実行計画」に基づき、総務省は「自治体 DX 全体手順書」「自治体情報システムの標準化・共通化に係る手順書」「自治体の行政手続のオンライン化に係る手順書」を作成し、全国の地方自治体にデジタル化に向けた取り組みを促している。また工程表を設けてデジタル化推進の目標時期と進捗管理も行っている。工程表によればその目標時期は 2025 年度（令和 7 年度）とされており、意外にもタイトな日程で取り組むことが促されているといえよう。では地方行政のデジタル化に向け、各地方自治体のデジタル改革はどれくらい進んでいるのであろうか。総務省「自治体 DX・情報化推進概要」から以下、検討してみよう。

(1) 自治体 CIO・CIO 補佐官等・外部デジタル人材の任用など

地方行政のデジタル化推進体制整備に関わっては、デジタル人材の活用が不可欠と位置付けられている。そのため、デジタル化を統括する CIO（情報化統括責任者、以下、自治体 CIO と呼ぶ）を配置することを各自治体に求めている¹⁴⁾。また自治体 CIO は「副市長等であることが望ましい」とされている。図表①は自治体 CIO の任命状況を見たものである。なおここで使用したデータは総務省の自治体 DX・情報化推進概要（地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果）から引用・整理したものであり、数値は 2021 年 4 月 1 日時点のものである。

図表① 自治体 CIO の任命状況

() 内数字は%

	団体数	①任命の有無		②役職 (※)					③外部デジタル人材任用の有無 (※)	
		任命 している	任命 していない	部長	副知事・ 副市長・副市長	部長級	課長級	その他	任用している	任用していない
都道府県	47	37(78.7)	10(21.3)	7(18.9)	18(48.6)	7(18.9)	0(0.0)	5(13.5)	11(29.7)	26(70.3)
市区町村	特別区	23	19(82.6)	4(17.4)	0(0.0)	17(89.5)	2(10.5)	0(0.0)	0(0.0)	1(5.3)
	指定都市	20	19(95.0)	1(5.0)	3(15.8)	10(52.6)	6(31.6)	0(0.0)	0(0.0)	19(100.0)
	市	772	556(72.0)	216(28.0)	42(7.6)	440(79.1)	61(11.0)	12(2.2)	1(0.2)	15(2.7)
	町 村	926	680(73.4)	246(26.6)	58(8.5)	471(69.3)	23(3.4)	124(18.2)	4(0.6)	8(1.2)
	小 計	1,741	1,274(73.2)	467(26.8)	103(8.1)	938(73.6)	92(7.2)	136(10.7)	5(0.4)	24(1.9)
合 計	1,788	1,311(73.3)	477(26.7)	110(8.4)	956(72.9)	99(7.6)	136(10.4)	10(0.8)	35(2.7)	1,276(97.3)

(※) 任命済み団体数を母数として%を算出

総務省「自治体 DX・情報化推進概要」統括資料(1) 自治体 DX の推進体制等より引用

自治体 CIO の任命状況は全国 1,788 の自治体全体では 73.3% で任命されている状況である。また都道府県と市区町村とでその割合に大差はないが、特別区や指定都市では任命割合が 80～95% にも及び、自治体 CIO の任用がより進んでいることが確認できる。また自治体 CIO の役職では「自治体 DX 全体手順書【第 1.0 版】」にしたがって副市長としている自治体がほとんどを占める。だが町村などの小規模自治体では課等級の割合も比較的多くなっている。さらに自治体 CIO に外部人材を任用している自治体はほとんどないというのが現状である。しかし都道

府県に限って言えば、自治体 CIO に外部人材を任用している割合は 29.7%（11 都府県）となっている。

自治体 CIO を補佐する体制として CIO 補佐官等の任用も求められており、特に CIO 補佐官等については「CIO のマネジメントを専門的知見から補佐する CIO 補佐官等については、外部人材の活用を積極的に検討する」とされている。図表②はその CIO 補佐官等の任用状況を見たものである。

図表② CIO 補佐官等の任命状況

（ ）内数字は%

	団体数	①任命の有無		②階級（※）					③外部デジタル人材活用の有無（※）	
		任命 している	任命 していない	副知事・ 副市長・副市長	職四・参事等	部長級	課長級	その他	活用している	活用していない
都道府県	47	25(53.2)	22(46.8)	0(0.0)	3(12.0)	6(24.0)	11(44.0)	5(20.0)	15(60.0)	10(40.0)
市区町村	特別区	23	14(60.9)	9(39.1)	0(0.0)	1(7.1)	1(7.1)	6(42.9)	6(42.9)	8(57.1)
	指定都市	20	12(60.0)	8(40.0)	0(0.0)	2(10.0)	6(30.0)	1(5.0)	3(15.0)	7(35.0)
	市	772	370(47.9)	402(52.1)	12(1.6)	10(1.3)	195(25.3)	112(14.5)	53(6.9)	317(41.1)
	町 村	926	499(53.9)	427(46.1)	30(3.2)	2(0.2)	46(5.0)	383(41.4)	38(4.1)	490(52.5)
	小 計	1,741	895(51.4)	846(48.6)	42(2.4)	15(0.9)	248(14.2)	502(28.8)	88(5.1)	820(47.1)
合 計	1,788	920(51.5)	868(48.5)	42(2.3)	18(1.0)	254(14.2)	513(28.7)	93(5.2)	90(5.1)	830(46.5)

（※）任命済み団体数を母数として%を算出
 経済省「自治体DX・情報化推進概要」統計資料（1）自治体DXの推進体制等より引用

図表②から分かるように、CIO 補佐官等の任用は全国の自治体の約半数に留まっている。自治体 CIO と同様に特別区と指定都市では若干その割合が高くなっているが、それでも 60%程度に留まる。しかし外部人材の任用という点では自治体の規模によってははっきりと分かれている。すなわち、都道府県・特別区・指定都市といった規模の大きい自治体では外部人材の任用が約半数に及ぶなど、比較的任用が進んでいるが、市町村ではほとんど任用が進んでいない。全国の自治体で初めて CDO（最高デジタル責任者）を設置し、外部人材を任用した自治体として有名なのは福島県磐梯町であるが、それが大きく取り上げられるほど、実際には CIO 補佐官を外から積極的に任用し、デジタル化を推進している市町村は少ないというのが現状である。

（2）全体方針・横断的な推進体制・専任部署等の整備・設置状況

自治体 CIO や CIO 補佐官等の自治体行政のデジタル化を推進する上での人的資源の確保と並んで重要とされているのが全体方針の決定や推進体制の整備である。前掲の「自治体 DX 全体手順書【第 1.0 版】」では「相互に関連する DX の取組みを総合的かつ効果的に実施し、全庁的に DX を強力に推進していくため」に全体方針の策定を求めている。端的に言えば、デジタル化に向けた推進体制や方法等の計画を各自治体に策定することを求めているということである。この全体方針が定められていなければ、全国的に 2025 年度を目途に推進するとしている行政のデジタル化はほとんど進まないということとなる。

図表③はその全体方針の策定状況を見たものである。図表③からは自治体の規模によって明確な差異があることが分かる。つまり、都道府県・特別区・指定都市では 2022 年度中に策定が

ほぼ完了する予定であるのに対し、市町村、特に町村では策定すら未定としている自治体が 6 割にも及んでいることである。同じことは「DX を推進するための全庁的・横断的な推進体制」や「DX 推進専任部署の設置」についてもいえ、市町村の 6 割から 8 割は進んでいない状況である。

図表③ DX を推進するための全体方針の策定状況

() 内数字は%

		団体数	策定の有無			
			策定している	令和3年度中に策定を予定している	令和4年度以降に策定を予定している	未定
都道府県		47	29(61.7)	14(29.8)	2(4.3)	2(4.3)
市区町村	特別区	23	12(52.2)	7(30.4)	3(13.0)	1(4.3)
	指定都市	20	9(45.0)	9(45.0)	2(10.0)	0(0.0)
	市	772	158(20.5)	214(27.7)	170(22.0)	230(29.8)
	町村	926	40(4.3)	80(8.6)	240(25.9)	566(61.1)
	小計	1,741	219(12.6)	310(17.8)	415(23.8)	797(45.8)
合計		1,788	248(13.9)	324(18.1)	417(23.3)	799(44.7)

総務省「自治体DX・情報化推進概要」統括資料(1)自治体DXの推進体制等より引用

なぜ市町村、特に町村では全体方針や組織体制整備が進んでいないのか。それはデジタル化を推進する職員数が圧倒的に不足しているからである。図表④は「DX 推進担当課室・情報政策担当課室の職員数」の状況を示したものである。図表④から明らかなように、都道府県・特別区・指定都市と市町村とではデジタル部門の職員数が全く異なる状況である。特に町村は一人あたり三人にも満たない状況であり、しかもその職員がデジタル化に関する十分なスキルを有しているとは限らない。

図表④ DX 推進担当課室・情報政策担当課室の職員数

(単位:人)

		団体数 (A)	DX推進担当課室・情報政策担当課室職員人数 (B)	1団体当たり DX推進担当課室・情報政策担当課室 (B) / (A)
都道府県		47	1,464	31.1
市区町村	特別区	23	359	15.6
	指定都市	20	742	37.1
	市	772	5,035	6.5
	町村	926	2,563	2.8
	小計	1,741	8,699	5
合計		1,788	10,163	5.7

総務省「自治体DX・情報化推進概要」統括資料(1)自治体DXの推進体制等より引用

以上から地方行政デジタル化の取り組み状況の特徴を整理すれば以下になるだろう。
第一は自治体の規模によってデジタル化の取り組みの進捗にかなり格差があることである。それは概ね自治体の規模に比例している。すなわち、都道府県・特別区・指定都市といった大規模な自治体では人的な側面、体制整備の側面ともに一定の進捗が見られるものの、市町村、特に町村ではかなり進捗が遅い。町村で一定の進捗が見られるのは自治体 CIO の任用くらいで、その他はほとんど進んでいないというのが現状である。

第二はこうした自治体間格差は地方行政のデジタル化が進めば進むほど顕著になると推測されることである。地方行政のデジタル化では、重点取組事項として①自治体情報システムの標準化・共通化、②マイナンバーカードの普及促進、③行政手続きのオンライン化、④AI・RPAの利用促進、⑤テレワークの推進、⑥セキュリティ対策の徹底の六つが挙げられているが、こうした取り組みが進められるかどうかは基本的にマンパワーに依存せざるを得ないからである。つまりデジタル化の推進にどれだけ人員を割けるかがカギを握るといえよう。だから外部人材の積極的な任用を求めているわけである。しかし、現状ではマンパワーの格差は自治体の規模によって大きいといえよう。

2 行政手続きのオンライン化、業務システムの効率化の進捗状況

次に行政手続きのオンライン化や業務システムの効率化の取り組みの進捗状況を確認しておこう。行政手続きのオンライン化の取り組みにはさまざまなものがあるが、ここでは「住民の利便性向上」のために自治体が講じた措置を中心に現在の状況を確認しておくこととする。図表⑤はそれを見たものである。

図表⑤ オンライン利用の促進等に向けて講じた措置の状況

	団体数	(1) オンライン手続き利用時の利便性向上のために講じた措置							(2) オンラインサービスの提供手段の改善のために講じた措置			
		両入力の手続きなどの住民の手続きの簡便化、紙式や手続の効率化	自治体のホームページでのマニュアルの公開、FAQの活用	事前登録などの事前準備を不要にするなど利用方法の簡便化	不登出や利用制限の廃止、本人確認方法の簡便化	手続きの類型に応じた本人確認方法の簡便化	代理人による申請の実施	手数料等の電子納付の実施	携帯電話やスマートフォンから利用できるサービスの提供	オンライン利用が可能な公共施設や公民館での提供	遠隔地からの利用が可能なサービス	遠隔地からの利用が可能なサービス
都道府県	47	31(66.0)	34(72.3)	33(70.2)	33(70.2)	29(61.7)	23(48.9)	15(31.9)	45(95.7)	6(12.8)	12(25.5)	
特別区	23	9(39.1)	17(73.9)	11(47.8)	9(39.1)	8(34.8)	7(30.4)	7(30.4)	21(91.3)	14(60.9)	2(8.7)	
指定都市	20	13(65.0)	17(85.0)	11(55.0)	15(75.0)	11(55.0)	7(35.0)	12(60.0)	19(95.0)	13(65.0)	5(25.0)	
市	772	187(24.2)	254(32.9)	148(19.2)	189(24.5)	119(15.4)	53(6.9)	75(9.7)	440(57.0)	205(26.6)	182(23.6)	
町	926	70(7.6)	95(10.3)	50(5.4)	66(7.1)	36(3.9)	17(1.8)	18(1.9)	186(20.1)	75(8.1)	91(9.8)	
小計	1,741	279(16.0)	383(22.0)	220(12.6)	279(16.0)	174(10.0)	84(4.8)	112(6.4)	666(38.3)	307(17.5)	280(16.1)	
合計	1,788	310(17.3)	417(23.3)	253(14.1)	312(17.4)	203(11.4)	107(6.0)	127(7.1)	711(39.8)	313(17.5)	292(16.3)	

	団体数	(3) オンライン利用の利便性の向上のために講じた措置							(4) オンラインサービスの提供・普及の強化のために講じた措置				
		24時間365日のサービスの提供	機械化による手続きの簡便化	窓口による申請料の軽減	遠隔地からの申請料の軽減	遠隔地からの申請料の軽減	遠隔地からの申請料の軽減	メールによる申請料の軽減	コンビニ等に設置した利用窓口	窓口での利用料の軽減	遠隔地からの利用料の軽減	コールセンター等の設置	広報誌、ポスター等による広報
都道府県	47	46(97.9)	32(68.1)	1(2.1)	40(85.1)	9(19.1)	44(93.6)	0(0.0)	25(53.2)	27(57.4)	6(12.8)	35(74.5)	
特別区	23	20(87.0)	10(43.5)	12(52.2)	18(78.3)	6(26.1)	19(82.6)	21(91.3)	11(47.8)	6(26.1)	1(4.3)	21(91.3)	
指定都市	20	17(85.0)	10(50.0)	8(40.0)	13(65.0)	2(10.0)	14(70.0)	18(90.0)	9(45.0)	5(25.0)	3(15.0)	19(95.0)	
市	772	393(50.9)	102(13.2)	83(10.8)	179(23.2)	104(13.5)	278(36.0)	461(59.7)	174(22.5)	55(7.1)	17(2.2)	487(63.1)	
町	926	175(18.9)	34(3.7)	16(1.7)	46(5.0)	33(3.6)	92(9.9)	161(17.4)	66(7.1)	12(1.3)	4(0.4)	208(22.5)	
小計	1,741	605(34.8)	156(9.0)	119(6.8)	256(14.7)	145(8.3)	403(23.1)	661(38.0)	260(14.9)	78(4.5)	25(1.4)	735(42.2)	
合計	1,788	651(36.4)	188(10.5)	120(6.7)	296(16.6)	154(8.6)	447(25.0)	661(37.0)	285(15.9)	105(5.9)	31(1.7)	770(43.1)	

総務省「自治体DX・情報化推進概要」統計資料(2) 行政サービスの向上・高度化より引用

行政手続きのオンライン化の取り組み状況についても、先ほど述べた人材や推進体制と同様に、自治体の人口規模によって格差があることが分かる。つまり町村のような小規模自治体

ほどオンライン化の進捗が遅れているということである。例えば「携帯電話やスマートフォンから利用できるサービスの提供」という項目では、都道府県・特別区・指定都市ではほぼ全ての自治体においてそうしたサービスが利用できる状況にあるが、市では約半数、町村では2割程度でしかサービスが提供されていない。「オンライン手続の広報・普及の強化のために講じた措置」を見ても、町村では広報自体の取り組みが遅れていることが分かる。

IV デジタル改革は社会問題の解決につながるか

これまで見てきたように、地方行政のデジタル化の取り組み状況は自治体によってかなりの程度、差があるというのが現状である。特に町村のような規模の小さい自治体はデジタル化の取り組みが遅れ気味である。最後に地方行政のデジタル化の問題点や課題などについて指摘しておく。

1 「上からの改革」としてのデジタル改革

「スマート自治体への転換」という言葉が象徴しているように、デジタル改革は単なる技術的な改革に留まるものではなく、行政についていえば、行政改革の一環として捉えるべきものであるし、政府もそう認識している。「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2021年12月24日、閣議決定）で掲げられた6つの課題の一つに「誰一人取り残されないデジタル社会」があるが、その中で謳われているのは「皆で支え合うデジタル共生社会」の実現である。高齢者や障がい者など、デジタル改革で取り残される懸念がある人に対しては「デジタル推進委員」と呼ばれる人材を活用して支えるとしている。「デジタル推進委員」とは、デジタル技術を教える民生委員のような位置づけである。こうした施策からも明らかなように、あくまでもデジタル社会化は前提であり、デジタル化にうまく適応できない高齢者や障がい者などがデジタル機器を活用しなくてもそれまでの生活を継続して営んでいくという選択肢は原則としてない。「多様化」や「選択肢の拡大」は改革推進のための常套句であるが、実際には社会生活を営む上でこの選択肢は狭まっていく可能性がある。デジタル改革はそうした側面を持つことに留意すべきであろう。また現在の日本社会で困難を強いられているのは高齢者や障がい者ばかりではない。社会的排除の状態にある人たち、例えばひきこもり状態の人は全国で100万人以上いるといわれているが、そうした人たちに対する支援施策とデジタル改革にはどのような関係があるのか、「重点計画」には何も書かれていない。さらにコロナ禍の中で改めて格差や貧困、非正規労働者、ジェンダー差別、外国人居住者の問題などが浮き彫りとなった。現代日本においてまず何よりも取り組まなければならないそうした社会問題について、デジタル改革はどのような解決策を提示できるのかが不明確である。

デジタル改革がそうした視点を有していないのは、それが「上からの改革」だからである。「上からの改革」という意味は、政府主導でデジタル市場の開拓や個人情報の利活用といった

視点からのみ改革が提起・推進されているということであり、住民・市民、そして地方自治体を置き去りにした改革であり、地方分権という理念とも齟齬をきたすということである¹⁵⁾。さらにそれは企業行動の自由を優先した個人情報保護規制の脆弱さなどにも典型的にあらわれている¹⁶⁾。

2 小規模自治体ほど取り残されるデジタル改革

本稿で検討してきたように、デジタル化の取り組みは小規模自治体ほど遅れ気味である。つまり地方自治体の間でデジタル改革の格差が生じている。そもそも地方自治体間の格差は人口減少や地方分権改革、市町村合併などによって生じてきたことであり、デジタル改革はそうした既存の格差をさらに拡大させてしまう可能性がある。

デジタル改革で格差が広がる最も大きな要因は、改革を担うデジタル人材の不足である。その点は総務省も認識しており、「自治体 DX 全体手順書【第 1.0 版】」でも CIO 補佐官などに外部人材を積極的に任用するよう促している。しかし地方の小規模自治体にとって、兼任であっても外部のデジタル人材を確保するのは容易なことではない。それは本稿で取り上げた「自治体 DX・情報化推進概要」を見れば明らかである。

デジタル改革は原則としてオンラインによって行政手続きを行うことを求めているため、デジタル化に対応できなければ行政サービスを住民に適切に提供できなくなる可能性もある。また小規模自治体ほど高齢化率が高く、先ほど述べた「誰一人取り残されないデジタル社会」へ向けた取り組みは、小規模自治体にとっては大きな課題となるだろう。

デジタル化に対応した行政サービスが「標準」となれば、デジタル化に乗り遅れた自治体はますます衰退していくことになるだろう。あるいはそうなることを見越してデジタル改革が進められているというのは穿った見方であろうか。というのは、広域連携にしるコンパクトシティにしる、地方行政を巡る既存の政策は、小規模自治体を切り捨てていく方向に進んでいるからである。地方行政のデジタル化はそれに拍車をかける恐れが高い。つまりデジタル化に対応できない自治体は「標準」的な行政サービスを単独では提供できなくなり、近隣自治体と連携せざるを得なくなるような事態に追い込まれていく可能性もあるということである。また社会保障政策のほとんどを担うのは基礎自治体であるから、デジタル化によって小規模自治体を中心に行政サービスの提供が脆弱化するようなことがあれば、割を食うのは住民なのであり、「誰一人取り残されないデジタル社会」とは逆向きのベクトルに進んでしまうことも懸念されよう。

3 デジタル改革の中での住民支援のあり方

デジタルの活用が日常生活を営む上で不可欠になっている以上、デジタルを活用することはある程度は避けられないが、重要なのは「上からの改革」としてのデジタル改革ではなく、住民・市民目線でのデジタル活用をいかにして進めていくかという点である。以下、論点をいくつか挙げておこう。

行政サービス提供の第一線を担うのは基礎自治体（市区町村）である。先ほども述べたように、社会保障関連サービスのほとんどは基礎自治体が担っている。高齢者福祉、障がい者福祉、児童福祉をはじめ、生活保護、生活困窮者支援と就労支援、ひきこもり対策など、少子高齢化に伴う諸問題、貧困・格差社会の進行に伴う諸問題、社会的包摂に関わる諸問題など焦眉の課題を直接担わなければならないのは基礎自治体を中心である。現在の社会保障に関わる社会問題は、そもそも課題そのものを発見することから始めなければならないという困難がある。行政手続きのオンライン化が進んだとしても、手続きそのものにつながらなければ課題の解決にはつながらない。つまりオンライン化は手段の一つには成り得ても、それで問題が解決するわけではない。実際には課題解決にはそこから息の長い取り組みが必要となる。したがって手段と目的を見誤ってはならないというのが第一である。基礎自治体に取り組まなければならないのは、さまざま困難を抱えた住民に対して、その住民に即した形で支援を行うことであり、デジタル化はそのための手段の一つに過ぎない。

第二はデジタル化を住民がいかにコントロールしていくのかという点である。行政のデジタル化は最新の IT 技術を駆使しながら進められるので、その専門性の高さ・複雑さから、民間の情報関連企業がデジタル化に関わる業務の多くを担わざるを得ない。しかしそうしたことからデジタル関連の業務を委託した企業と自治体との間で癒着が起こり、いわゆる「ベンダーロックイン」の状態に陥り易い。そうすると価格競争が働かなくなり、企業の言い値で業務を委託せざるを得ないなどの弊害が多くなる。つまりは税金の無駄遣いにもつながりかねないのである。また個人情報保護の脆弱性という課題もあるだろう。どのようなデジタル化が必要なのかを住民が主体的に選ぶこと、つまり住民自治の視点がデジタル改革には不可欠であると思われる。

¹⁾ 「岸田内閣総理大臣記者会見（2023 年 9 月 13 日）」（首相官邸 HP、https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0913kaiken.html 2023 年 9 月 23 日閲覧）より。

²⁾ 本稿は筆者がこれまでデジタル改革に関して執筆してきた諸論考「コロナ禍を奇貨として加速する地方自治体のデジタル化」（日本医療総合研究所『国民医療』、2021 年 2 月所収）、「デジタル改革の現状と課題：「自治体デジタル・トランスフォーメーション(DX)推進計画」の問題点を中心に」（『賃金と社会保障』No.1779、2021 年 6 月所収）、「地方行政のデジタル化はどこまで進んだか-住民視点からの改革の重要性」（『賃金と社会保障』No.1806、2022 年 7 月所収）を一部改変して整理し、さらに現状について加筆修正したものである。

³⁾ 白藤博行・自治体問題研究所編『デジタル化でどうなる暮らしと地方自治』（自治体研究社、2020 年）14 頁。

⁴⁾ 同戦略については岡田知弘『公共サービスの産業化と地方自治』（自治体研究社、2019 年）、白藤博行・岡田知弘・平岡和久『「自治体戦略 2040 構想」と地方自治』（自治体研究社、2019 年）などを参照。

⁵⁾ 第 32 次地方制度調査会「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（2020 年 6 月 26 日）、3 頁。

- ⁶⁾ 同前、4 頁
- ⁷⁾ 総務省・自治体戦略 2040 構想研究会『第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～』（2018 年 7 月）、2 頁。
- ⁸⁾ デジタル社会形成基本法案概要より。
- ⁹⁾ デジタル庁設置法案概要より。
- ¹⁰⁾ 地方公共団体情報システムの標準化に関する法律第一条。
- ¹¹⁾ 総務省「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」（2020 年 12 月 25 日）5 頁。
- ¹²⁾ 同前、6 頁。
- ¹³⁾ 「デジタル・ガバメント実行計画」（2020 年 12 月 25 日閣議決定）94 頁。
- ¹⁴⁾ 総務省「自治体 DX 全体手順書【第 1.0 版】」（2021 年 7 月 7 日）16 頁。「首長の理解とリーダーシップの下、最高情報統括責任者（CIO：Chief Information Officer）を中心とする全庁的な DX 推進体制を整備する」とされている。
- ¹⁵⁾ 行政と情報関連企業との癒着という「デジタル利権」の問題もある。この問題については『週刊ダイヤモンド 21 年 9 月 11 日号』（ダイヤモンド社、2021 年）の特集「IT ゼネコンの巣窟 デジタル庁」などを参照。
- ¹⁶⁾ 若江雅子「デジタル日本 その政策形成における課題」（『世界』2022 年 6 月号、岩波書店）、また同誌に連載されている内田聖子「デジタル・デモクラシー」などを参照。